



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

PARECER DA PROCURADORIA JURÍDICA

Projeto de Lei Ordinário nº 11/2026

Autor: Chefe do Executivo

Assunto: Dispõe de reajuste financeiro no Termo de Fomento celebrado com a Associação Bem Comum - ABC.

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO LEGISLATIVO. REAJUSTE FINANCEIRO EM TERMO DE FOMENTO. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE DA NECESSIDADE DE LEI AUTORIZATIVA. RESSALVAS PARA A NECESSIDADE DE URGÊNCIA NA MANUTENÇÃO DO CONTRATO. NECESSIDADE FUTURA DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PELO EXECUTIVO. OPINO PELA INCONSTITUCIONALIDADE . RESSALVAS. NOVAS ALTERAÇÕES SEJAM REALIZADAS APENAS PELO EXECUTIVO SEM EDIÇÃO DE LEIS. ENTENDIMENTO DO STF.

I- DO RELATÓRIO

O projeto de lei ordinária em análise sob nº 9/2026, de autoria do Chefe do Executivo, Prefeito Fábio Paschoalinoto, tem como escopo: “Dispõe de reajuste financeiro no Termo de Fomento celebrado com a Associação Bem Comum – ABC”.

Quanto ao processo legislativo à matéria foi protocolada no dia **2/2/2026** e até o momento não foi lida em expediente.

Já existe pareceres das comissões permanentes.

Instruem o projeto, no que interessa:

- (i) **Minuta do Projeto de Lei Ordinário nº 11/2026**
- (ii) **Justificativa**
- (iii) **Documentos Correlatos**

Inicialmente deve ser salientado que ainda nesta Casa não há controle de fluxo de entrada e remessa de expedientes ou norma regulamentadora de fluxo, prazos, e qual o momento oportuno do parecer da procuradoria jurídica. Seja antes do envio do projeto para a análise das Comissões, seja depois da análise das comissões com o devido encaminhamento.

A procuradoria, quando possível, emite seu parecer antes da reunião das comissões. Caso necessário e solicitado é possível o reenvio para novo parecer diante da pertinência



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

verificada pela secretaria em comento e autonomia da procuradoria, enquanto não normatizado os devidos trâmites desta e a legislação que cria o órgão e a carreira da procuradoria jurídica.

Recebido o projeto de lei e remetido a esta procuradoria para emanar parecer, o qual, salienta-se, consiste em parecer de caráter **não vinculante e apenas opinativo** sobre os fundamentos jurídicos e legais sobre o tema.

É o relatório.

II-FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente em caráter meramente informativo e para elucidação da leitura do parecer em questão será a presente fundamentação dividida em cinco partes: **I-** Análise da competência da iniciativa da matéria; **II-** Análise do histórico da matéria; **III-** Análise da viabilidade jurídica, legal e constitucional da matéria; **IV-** Da Juridicidade e da Legalidade e **V-** Técnica Legislativa.

I- DA ANÁLISE DA COMPETÊNCIA DA INICIATIVA DA MATÉRIA

Sob o prisma da constitucionalidade e legalidade, não há quaisquer obstáculos a serem invocados, eis que o Projeto de Lei em epígrafe trata de matéria de competência do Poder Executivo, conforme art. 10 da Lei Orgânica.

Constatada a competência da iniciativa da matéria do Poder Executivo, verifica-se pela exegese das regras constitucionais, estando o projeto, neste aspecto, em sintonia com a Regimento Interno e Lei Orgânica Municipal.

Passa-se, então, à análise dos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, em especial, o regime inicial da tramitação da matéria, o processo de votação a ser utilizado e o quórum para sua aprovação.

O regime inicial de tramitação é o ordinária. A deliberação acerca deste Projeto de Lei deve ser realizado pela CJR , CESAS , CFO e CFOPP.

O processo de votação é o simbólico (artigo 197, I e §1º ambos do RI).

O quórum de aprovação é maioria simples (art. 193, I e §2º do RI).

II- ANÁLISE DO HISTÓRICO DA MATÉRIA

a) DO REGISTRO DE REUNIÃO COM O CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO E DA AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO FORMAL

Registra-se que, em reunião realizada em 02 de fevereiro de 2026, entre representantes desta Casa Legislativa e o Controle Interno da Prefeitura Municipal, restou expressamente acordado que seriam posteriormente encaminhados à Câmara Municipal despachos formais do Controle Interno e da Procuradoria Jurídica do Poder Executivo, contendo os respectivos entendimentos divergentes acerca da necessidade de edição de leis autorizativas relativas aos Projetos de Lei nº 08, 09, 10 e 11/2026, todos atinentes a matérias de natureza autorizativa.

Todavia, até a presente data, não foi apresentado qualquer documento oficial que formalizasse os entendimentos mencionados, tampouco justificativa técnica ou jurídica apta a esclarecer as razões da adoção do posicionamento pelo Poder Executivo.

Ressalte-se, ainda, que a ausência de manifestação escrita e formal por parte do Controle Interno e da Procuradoria do Executivo não constitui fato isolado, mas revela uma prática reiterada, que compromete a adequada instrução legislativa, dificulta o exercício do controle externo pela Câmara Municipal e fragiliza a transparência e a segurança jurídica dos atos administrativos e normativos em apreciação.

Diante desse cenário, impõe-se o registro da ocorrência neste parecer jurídico, a fim de resguardar a atuação técnica do Poder Legislativo, bem como de evidenciar a necessidade de que eventuais divergências de entendimento sejam formalizadas por meio de manifestações oficiais, devidamente motivadas, nos termos dos princípios da legalidade, publicidade e motivação dos atos administrativos.

b) JUSTIFICATIVA PARA EMISSÃO DO PARECER JURÍDICO APÓS REUNIÃO DAS COMISSÕES

A emissão do presente parecer jurídico deu-se após a realização de reunião conjunta das Comissões Permanentes, em razão de circunstâncias excepcionais verificadas no trâmite das proposições em análise.

Registra-se que, da data de apresentação dos projetos até a realização da reunião das Comissões, a Procuradoria Jurídica do Poder Legislativo dispôs de apenas 03 (três) dias úteis, contando-se, inclusive, o dia do efetivo recebimento dos autos, para proceder à análise jurídica das matérias, concomitantemente ao atendimento de outros trâmites ordinários e regulares da Procuradoria, que não sofreram interrupção ou suspensão.

Tal circunstância, aliada à alta demanda de fluxo processual e à tramitação célere das proposições em razão da convocação de sessão extraordinária, impôs a necessidade de manifestação jurídica em prazo exíguo, reduzindo o tempo ordinariamente disponível para exame aprofundado das matérias.

O encaminhamento das proposições em regime acelerado, especialmente em contexto de sessão extraordinária, coloca em xeque a plena observância do devido processo legislativo, na medida em que limita a adequada instrução técnica, o amadurecimento do debate nas Comissões e a formação segura do convencimento legislativo.

Diante desse cenário, o presente parecer tem por finalidade resguardar a atuação técnica da Procuradoria Jurídica, consignando expressamente as limitações temporais enfrentadas, sem prejuízo da análise jurídica realizada, bem como alertar para a necessidade de observância do trâmite regular, sempre que possível, em prestígio aos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da transparência e da motivação dos atos administrativos e legislativos.

III- ANÁLISE DA VIABILIDADE JURÍDICA, LEGAL E CONSTITUCIONAL DA MATÉRIA

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal ou na Constituição Estadual. No caso em tela, se vislumbra a desnecessidade da apresentação do projeto de lei quando se trata de Termo de Fomento.

Inicialmente a obrigação de apresentar e a submeter a autorização para realização de termo de fomento ao Poder Legislativo esta superada pelos Tribunais.

A exigência de lei autorizativa, mesmo quando prevista em lei orgânica municipal e constituições estaduais, mostra-se materialmente inconstitucional por representar avanço do Poder Legislativo sobre competências tipicamente administrativas, malferindo, por conseguinte, o princípio da separação de poderes, insculpido no artigo, §4º, III da Constituição.

Por ser um serviço público, com base no desenho constitucional de repartição de atribuições, é por si só, competência essencialmente material, uma obrigação que incumbe precipuamente ao Executivo.

Nesse sentido cabe esse poder definir suas políticas públicas e os respectivos meios e estratégias para implementá-las em conjunto com seu plano de governo e planejamento.

Dentre suas estratégias consiste prestar serviços diretamente, seja por meio de seus órgãos e entes administrativos ou indiretamente, por meio de delegações implementadas e acompanhadas pelo poder público.

Há um espaço de decisão do Poder Executivo que naturalmente precisa ser preenchido com transparência e critérios técnicos.

Não quer dizer que seria uma carta em branco ao Poder Executivo, visto que existe em nosso ordenamento jurídico o sistema de freios e contrapesos, o qual confere ao Poder legislativo, além de suas funções típicas, uma série de atribuições de fiscalização e controle, inclusive assessoramento.

Dentre suas atribuições específicas relativas ao controle de contratos administrativos celebrados pela Administração Pública, os quais, nos termos do artigo 71, caput, X e §1º, podem ser sustados pelo Poder Legislativo, conforme comunicados do Tribunal de Contas.

Segue decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de Mandados de Segurança nº 23.550/DF e 26.000/DF.

Nesses decidiram que cabem ao Poder Legislativo de forma exclusiva a competência para sustar contratos.



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

Portanto, a exigência de lei autorizativa tem o efeito de transferir para o Poder Legislativo o poder de decisão sobre a delegação do serviço. Ainda mais a responsabilidade pelo manejo a cada contrato, termo de fomento e demais, constitui assim uma série de variáveis técnicas pertinentes à prestação de um serviço público.

Ou seja, situações que não comportam guarida pelo Poder Legislativo.

Dito isso, considerar como válida a necessidade de lei autorizando a prestação indireta de serviços públicos (contratos com OSC) consiste para todos os efeitos a caracterização de uma hierarquia entre os Poderes Legislativo sobre o Executivo em matéria de prestação de serviços públicos, o que ao entender do judiciário atual não é condizente com a Constituição.

O princípio da legalidade que disserta que todo ato da administração deve ser pautado pela lei não deve ser apenas entendimento em relação aos serviços públicos, mas também a sua atuação. Coquanto isso não assevera, como regra, de autorizações legislativas específicas para cada ato a ser praticado pelo Poder Executivo.

Portanto o que depreende que há matérias do Poder Executivo que não precisam e não devem ser submetidas a deliberação da Câmara de Vereadores, diga-se exemplos: convênio, contrato, termo de cooperação, fomento, os repasses de benefícios para organizações, atos de concessão, autorização municipal são exemplo de atos de gestão e, assim, não dependem de lei.

Gerir o município já está no rol de competência privativa ou exclusiva do Chefe do Executivo.

Por isso o executivo não precisa de autorização da Câmara para celebrar o contrato, firmar um convênio, pois são meros atos de administração e gestão que só dependem da vontade, escolha do Chefe do Executivo, ou seja, não são matérias de leis.

¹O Supremo Tribunal Federal já decidiu em diversas oportunidades que é inconstitucional exigir autorização do Poder Legislativo para que o Executivo celebre contratos de convênio, termo de fomento e demais com entidades públicas e privadas.

¹ (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2040195-27.2022.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 22/09/2022)



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

Ementa

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARARAS – CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA – OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

1. Dispositivos da Lei Orgânica do Município de Araras que condicionam a celebração de contrato de concessão de serviços públicos a autorização da Câmara Municipal. Entendimento pacífico do E. Órgão Especial de que as decisões referentes à forma de prestação dos serviços públicos são de competência privativa do Poder Executivo.
2. Viola o princípio da separação dos Poderes dispositivo de lei que atribua ao Poder Legislativo a competência para autorização de convênios, concessões ou acordos celebrados pelo Poder Executivo, exceto nos casos de acordos e convênios capazes de acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público. Precedentes do STF. Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

A jurisprudência do STF é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do poder Executivo à autorização prévia ou ratificação do Legislativo, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes.

Nota-se muitas Câmaras Municipais ainda seguem de maneira equivocada a autorização por lei e, por regra quase todas as leis autorizativas no município e demais são inconstitucionais.

Além disso, além da matéria ser inconstitucional o Poder Legislativo acaba por dividir a responsabilidade se caso futuramente surja incongruências e problemas nestes contratos, correndo, portanto, riscos jurídicos de responsabilização.

Os convênios, contratos serão fiscalizados pelo Legislativo em sua função de controle externo, acompanhando-os, fiscalizando, solicitando informações, acompanhando o processo administrativo pelo portal transparência e outras maneiras.

Por fim, na análise do projeto de Lei Ordinário nº 11/2026 enviado pelo Poder Executivo de Meridiano/SP, é possível verificar que **não atendem de plano a constitucionalidade**, com ressalvas a já aprovação em tempos anteriores do termo de fomento.

Assim, as comissões deverão analisar a oportunidade de plano para o reajuste objetivado a fim de atender de forma urgente a prestação da saúde e, no momento futuro, reorganizar a fim de novos aditivos e termos sejam, realizados exclusivamente pelo executivo.

Já no tocante à vigência da lei, o projeto de lei em apreço visa a alcançar situações jurídicas pretéritas, uma vez que há previsão de entrar em vigor na data de sua publicação com efeitos retroativos (art. 8º da Lei Complementar nº95/98²).

² Lei complementar nº95/98 - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm

IV - DA JURIDICIDADE E DA LEGALIDADE

Analisando o ordenamento jurídico e as decisões dos Tribunais Superiores, há incongruências com os ditames constitucionais, conquanto sugestiona a análise para as comissões a fim de verificar urgência na demanda para não acarretar prejuízo na prestação da saúde e, no futuro, atribuir sua incompetência (legislativa) para autorizar referidos projetos autorizativos.

V - TÉCNICA LEGISLATIVA

Nesse ponto, o Projeto de Lei Ordinário nº 11/2026 também encontra amparo legal, eis que elaborado de acordo com os procedimentos e normas redacionais específicas (Lei Complementar Federal nº 95/98), que regem a redação dos atos normativos.

CONCLUSÃO

Diante de todo, o presente projeto de lei atende os pressupostos legais, sob o aspecto jurídico, encontra-se apto para sua tramitação a ser enviado as Comissões Permanentes citadas para a manifestação pertinente e, posteriormente, caso seja oportuno, para sua deliberação em plenário, ressalvada a autonomia delas em emanar parecer contrário.

Opino pela inconstitucionalidade da lei autorizativa pelos fundamentos abordados.

Saliento ainda o parecer jurídico ser meio de embasamento dos nobres edis, conquanto **não é vinculante**, podendo e devendo os vereadores exercerem seu juízo de discricionariedade e vontade nas tomadas de decisões. Seja concordando ou discordando, pois isso é a democracia e os nobres vereadores são os representantes eleitos pelo povo.

No mais coloco-me à disposição para eventuais dúvidas e novas solicitações.

É o parecer, sub censura, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.

Meridiano-SP, 9 de fevereiro de 2026.

CAIO VINÍCIUS CAETANO VELHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB/SP 440.312